VIII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (nr 119)**
- **Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 157)**

z dnia 12 października 2017 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (nr 119)

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 157)

12 października 2017 r.

Komisje: Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradujące pod przewodnictwem posła **Andrzeja Maciejewskiego (Kukiz15)**, przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, zrealizowały następujący porządek dzienny:

– pierwsze czytanie komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (druk nr 1886).

W posiedzeniu wziął udział **Sebastian Chwałek** sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji wraz ze współpracownikami.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Sławomir Jakubczak**, **Jacek Karolak**, **Dariusz Myrcha**, **Jolanta Osiak**, **Anna Pilarska** – z sekretariatów Komisji w Biurze Komisji Sejmowych oraz **Wojciech Miller**, **Przemysław Sadłoń** – legislatorzy z Biura Legislacyjnego.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Witam wszystkich serdecznie. Otwieram wspólne posiedzenie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Na podstawie listy obecności stwierdzam kworum.

Witam panie i panów posłów. Witam zaproszonych gości. Witam na naszym posiedzeniu pana sekretarza stanu Sebastiana Chwałka z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wraz z panem dyrektorem Grzegorzem Ziomkiem.

Proszę państwa, porządek dzienny obejmuje pierwsze czytanie komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (druk nr 1886), który będzie uzasadniał pan przewodniczący Arkadiusz Czartoryski. Czy są uwagi do porządku dziennego? Nie słyszę. Stwierdzam przyjęcie porządku dziennego.

Przypominam, że pierwsze czytanie – zgodnie z art. 39 ust. 1 regulaminu Sejmu – obejmuje uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, debatę w sprawie ogólnych zasad projektu oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy. Proszę przedstawiciela wnioskodawców pana przewodniczącego Czartoryskiego o wypowiedź w tej sprawie.

Poseł Arkadiusz Czartoryski (PiS):

Dziękuję bardzo. Szanowni państwo, kilkanaście dni temu podjęliśmy komisyjną inicjatywę nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym. Zawsze taki projekt, który jest projektem komisyjnym, jest bardzo cenny, dlatego że taki projekt ma ambicję stać się projektem ponadpartyjnym. Taka inicjatywa została podjęta przez Komisję Administracji i Spraw Wewnętrznych. Przypomnę, że została podjęta jednomyślnie. Dodatkowo spotkaliśmy się z życzliwym przyjęciem tegoż projektu przez związki samorządów w Polsce obecne podczas prac. Związek Miast Polskich i Związek Powiatów Polskich życzliwie wypowiedziały się o przedmiotowym projekcie.

Projekt dotyczy zmiany, która polegałaby na tym, że w przypadku zmiany granic gmin dotychczasowe plany zagospodarowania przestrzennego, znajdujące się na terenie gminy, która traci część swojego terytorium, obowiązywałyby dalej. Proszę państwa,

do tego momentu mieliśmy sytuację taką, że gmina, która traciła część swojego terytorium na rzecz większej gminy, najczęściej miasta, posiadała na swoim terytorium plan zagospodarowania przestrzennego i utrata fragmentu tego planu skutkowała unicestwieniem planu na terenie całej gminy. Oczywiście, upadał również plan zagospodarowania przestrzennego na tym fragmencie, który był przyłączony. Uważamy, że było to rozwiązanie niekonstytucyjne, które odbierało obywatelom prawa już nabyte.

Podawałem już ten przykład na posiedzeniu Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Przypomnę jeszcze raz. Najbardziej oczywisty przykład to jest sytuacja, w której obywatel udaje się do urzędu gminy, sprawdza plan zagospodarowania przestrzennego, który był uchwalony ze wszystkimi rygorami, następnie kupuje działkę np. na terenie pod budownictwo jednorodzinne, a potem ten teren jest przyłączony do większego miasta i plan na tym terenie upada. Raptem człowiek jest posiadaczem działki, która – na podstawie wydanych warunków zabudowy i zagospodarowania terenu – może mieć w sąsiedztwie najróżniejsze inne rzeczy.

Uważamy, że to jest ze szkodą dla obywateli, którzy w dobrej wierze byli właścicielami nieruchomości. Uważamy, że na przyłączonym terytorium gmina będąca nowym właścicielem niejako tego terenu może zmienić ten plan zagospodarowania przestrzennego, ale ze wszystkimi rygorami, z poszanowaniem procedury i obywateli. Stąd Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych wyszła z taką inicjatywą. Dziękuję również, że spotkało się to z życzliwą aprobatą Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, jak również organizacji samorządów.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję. Otwieram dyskusję.

Proszę bardzo, pan poseł Wilczyński.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Dziękuję bardzo. Kwestia powiększania Opola była momentem, kiedy wielokrotnie apelowaliśmy do rządu, aby pochylono się nad zapisami ustawy o samorządzie gminnym celem wyeliminowania wszystkich problemów, które niosło za sobą to powiększenie, a było ich dużo. Chcę powiedzieć, że Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej za kilka dni, a mianowicie we wtorek, pochyli się nad tym problemem raz jeszcze w Opolu, gdzie będą też formułowane pewne wnioski, które mogłyby być konsumowane w ramach tego projektu. Oczywiście, ten projekt jest bardzo cennym projektem, bo część problematyki rozwiązuje. Należy bardzo za niego podziękować. Chciałbym natomiast to traktować jako pewną formułę otwartą, w której będzie można w ramach drugiego czytania wnieść szereg poprawek i uzupełnić o te elementy, które tutaj nie wystąpiły.

Parę zdań na ten temat. Jest podstawową kwestią, czy konstrukcja zastosowana w tym projekcie, a mianowicie która robi kalkę sytuacji łączenia gmin na sytuację częściowego przyłączania, jest zgodna z art. 87 ust. 2 konstytucji, który mówi, że źródłem powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów są te akty prawa miejscowego, które to organy ustanowiły, więc w sytuacji, kiedy inny organ ustanowił i mamy do czynienia z innym obszarem, należałoby się przypatrzeć, czy rzeczywiście tutaj nie mamy kolizji. Pozostają pewne kwestie szczegółowe, np. zaległości podatkowe, które powstały w stosunku do gminy, która utraciła obszar, prawda? Kto ma je teraz egzekwować? Czy nadal egzekwuje gmina, która wystawiła tytuły i która powinna te podatki uzyskać, czy już nowa gmina, czy zwrot nadpłaty podatku? Są więc takie szczegółowe kwestie.

Nie ma kilku kwestii, np. czy procedura powiększania gmin nie powinna być przypadkiem poddana kontroli sądowo-administracyjnej. To, co było bardzo ważnym problemem, jeżeli chodzi o Opole. Budziło to szereg kontrowersji, bo procedura powiększania gmin w sytuacji, gdy mamy konstytucyjną ochronę samorządu terytorialnego, nie jest w ogóle poddawana żadnym możliwościom zaskarżenia. Dalej, kwestia określenia momentu właściwego do dokonania zmiany granic, np. na końcu kadencji czy na początku kadencji, żeby wszystkie rzeczy pozamykać i rozpocząć pracę, choćby organów gminy w statutowym układzie liczebności radnych. Dalej, rozliczenie niezamortyzowanych nakładów.

Mamy tam więc szereg takich kwestii, które jeszcze się nam tutaj pojawiają jako nierozwiązane, stąd wymieniam je tutaj dla obu Komisji i szanownych posłów, żeby zostawić wrażenie, że ta propozycja może być taką propozycją, która pozwoli nam domknąć szereg jeszcze nierozwiązanych kwestii. O taki rodzaj pracy apelowałbym i prosił, abyśmy, zanim ten akt pójdzie do drugiego czytania, mieli czas, aby po prostu te poprawki przygotować, zgłosić i pozbierać również, jak to się mówi, z terenu, bo to wyjazdowe posiedzenie Komisji było planowane, jak to się mówi, nie od rzeczy. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję. Proszę o zabranie głosu pana przewodniczącego Czartoryskiego.

Poseł Arkadiusz Czartoryski (PiS):

Dziękuję za te wszystkie uwagi. Oczywiście, panie pośle, wszystkie te uwagi wykraczają poza przedmiot nowelizacji. Zmieniłaby się całkowicie istota tej nowelizacji. Tutaj pan mówi o bardzo szerokich problemach: finanse gmin, zobowiązania podatkowe gmin. Kwestie, które pan poruszył, bez wątpienia wykraczają poza przedmiot tej nowelizacji. Nie mówię, że pan nie zgłosił właściwych problemów, bo co do problemów zgoda, tylko wydaje mi się, że powinna być to duża, szeroka nowelizacja, rozstrzygająca całe mnóstwo spraw, które w dzisiejszych warunkach prawnych też są rozstrzygane. Być może są rozstrzygane z wadą bądź z niezadowoleniem jednej czy drugiej społeczności, jednakże wydaje mi się, że to byłaby duża nowelizacja.

Tutaj proszę zwrócić uwagę, że ta krótka nowelizacja, która uzyskała konsensus, dotyka jednego problemu, który wydaje się bez wątpienia oczywisty. Stąd w Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych uzyskaliśmy konsensus nie tylko MSWiA, Biura Analiz Sejmowych, Biura Legislacyjnego Sejmu, jak również samorządów terytorialnych, że ten akurat punkt jest bezsporny.

Dodatkowo pan zwrócił uwagę na sytuację Opola. Oczywiście, nasza nowelizacja nie dotyczy tylko Opola, ale dotyczy całego szeregu innych jednostek samorządu terytorialnego nie tylko w tym roku, lecz także w przyszłych latach. Jeżeli chodzi o Opole, to było najbardziej spektakularne wydarzenie, bo bardzo medialne i z protestami. Natomiast też w bardzo wielu sytuacjach, kiedy niewielkie gminy wiejskie tracą w sposób naturalny swoje terytorium na rzecz rozwijającego się miasta, np. z takiego powodu, że infrastruktura techniczna, komunikacyjna, szkolna, społeczna i tak wchłonęła daną dzielnicę, w sposób nieuzasadniony są pozbawiane całego planu zagospodarowania przestrzennego dla terytorium całej gminy, jeżeli ten fragment, który został przyłączony, stanowił fragment całego planu, prawda? To są absurdy zupełnie nieuzasadnione, kończące się w sądach. Wokół tego wydaje się być absolutny konsensus.

Gdybyśmy poszli tak szeroko, jak pan tutaj proponuje, to oczywiście stracilibyśmy istotę zamiaru, dla którego komisyjny projekt został podjęty. Nie klubowy, tylko właśnie komisyjny projekt inicjatywy ustawodawczej.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję. Pan poseł Galla chciał jeszcze się zgłosić. Proszę.

Poseł Ryszard Galla (niez.):

Panie przewodniczący, w nawiązaniu do wypowiedzi pana przewodniczącego Czartoryskiego i pana posła Ryszarda Wilczyńskiego chciałbym zwrócić uwagę na jedną rzecz. Rzeczywiście, ten projekt komisyjny określa bardzo istotny przedmiot, ale on jest jakby zamknięty swoją ramą, więc trudno tutaj dodatkowo wprowadzać jeszcze inne propozycje dotyczące ustawy o samorządzie gminnym, chociażby w oparciu o te doświadczenia opolskie. Dlatego też jak najbardziej ten projekt jest bardzo dobry, ponieważ on reguluje te kwestie, które dotknęły Opole, ponieważ były sytuacje takie, że gminy przyjęły zaktualizowany plan zagospodarowania przestrzennego – załóżmy – kilka miesięcy przed decyzją o zmianie granic i te decyzja spowodowała, że te plany praktycznie są nieaktualne. Moje pytanie jest takie: Czy możemy także objąć tym projektem ustawy te zdarzenia, które miały miejsce – załóżmy – od 1 stycznia 2017 r.?

Ostatnie zdanie dotyczy Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej i jej wyjazdowego posiedzenia w przyszłym tygodniu. Właśnie mam nadzieję, że szanowna

Komisja po tym spotkaniu z przedstawicielami samorządów podejmie właśnie działania w zakresie nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym w tej części, o której mówił tutaj pan poseł Wilczyński. Wydaje mi się, że jest to rzecz bardzo ważna, która też już nie będzie regulowała pewnych kwestii dotyczących Opola, ale na pewno na przyszłość będzie regulowała wszelkiego rodzaju propozycje zmian granic na wniosek i to w obszarze składania wniosku, ale także i pewnych rozliczeń, które są konsekwencją tych decyzji o zmianie granic. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję. Czy są inne pytania?

Proszę bardzo, panie pośle.

Poseł Józef Lassota (PO):

Józef Lassota. Mam takie pytanie właściwie, bo nie sprawdziłem do końca, jak wygląda sprawa w innej sytuacji. Być może będzie to sugestia. Czy nie należałoby włączyć w tę sprawę również takie przypadki, które mogą mieć miejsce, a na tapecie są przynajmniej dwa takie przypadki, że tworzy się nowa gmina, czyli następuje podział gminy? Bo w tej chwili jest mowa tylko o tym, że dla obszaru gminy wtedy, kiedy się wyłącza i włącza do sąsiedniej gminy… Jak ta sytuacja wyglądałaby w przypadku utworzenia nowej gminy przez podział obecnej gminy? Być może to jest rozwiązane, ale mam takie pytanie. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję. Czy są jeszcze inne pytania? Nie ma.

Proszę bardzo, pan przewodniczący Czartoryski.

Poseł Arkadiusz Czartoryski (PiS):

Dziękuję. Jeżeli chodzi o pytania pana posła Lassoty, to jest to… Poprosiłbym tutaj państwa mecenasów o pomoc, ale w przypadku tworzenia się nowej jednostki samorządu, np. z połączenia się dwóch gmin, ta kwestia jest już rozstrzygnięta. Ona jest rozstrzygnięta skutecznie tak właśnie, jak chcemy to rozwiązać, czyli że stary plan zagospodarowania przestrzennego do czasu zmiany tego planu, ale z wszystkimi rygorami, obowiązuje nadal, prawda?

Poseł Józef Lassota (PO):

W przypadku podziału też?

Poseł Arkadiusz Czartoryski (PiS):

Jeżeli chodzi o podział, to jeszcze poproszę o pomoc.

Poseł Józef Lassota (PO):

Jest tu mowa o włączeniu części…

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Panie pośle, proszę pozwolić skończyć panu przewodniczącemu.

Poseł Arkadiusz Czartoryski (PiS):

Jeżeli chodzi o pytania pana posła Galli, to obawiam się, że jeżeli będziemy mieli normalny tryb pracy, to… Nie obawiam się. Jeżeli będziemy mieli normalny tryb pracy, to jest ogromna szansa, żeby uszanować to wszystko, co się zmieni od stycznia 2018 r. To byłaby wielka rzecz. Natomiast obawiam się, że cofnąć jakby tych decyzji – które zapadły w 2016 r., a skutkowały w styczniu 2017 r., naszą nowelizacją – nie możemy, zwłaszcza że już po zmianie granic z dniem 1 stycznia 2017 r. nastąpiły po prostu na tych obszarach istotne zmiany np. wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu itd. W moim odczuciu tutaj tego nie rozstrzygniemy tą nowelizacją. Jednakże chcę panu powiedzieć, że ta nowelizacja wychodzi jakby naprzeciw temu, czego byliśmy świadkami.

Proszę państwa, jeszcze raz chcę powtórzyć, że my nie odmawiamy tą nowelizacją nowemu gospodarzowi terenu prawa do zmiany planu zagospodarowania przestrzennego, tylko mówimy tak: Nowy gospodarz terenu ma prawo kształtować warunki na swoim terytorium, nawet na tym nowo pozyskanym, tak jak uważa, ale z wszystkimi

rygorami uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego, czyli z wysłuchaniem obywateli, z procesem odwoławczym, z procesem wyłożenia planu itd., a nie na takiej zasadzie, że 1 stycznia, po zmianie granic, plan upada i już po prostu nowy właściciel może robić, co tam chce, bo tak nie może być, proszę państwa.

Tak bym odpowiedział na te dwa pytania. Jeżeli tu jeszcze biuro wypowiedziałoby się w uzupełnieniu, to bym bardzo prosił.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Proszę bardzo, Biuro Legislacyjne.

Legislator Wojciech Miller:

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Wojciech Miller, Biuro Legislacyjne. W zasadzie chciałbym powtórzyć to, o czym powiedział pan przewodniczący Czartoryski.

To jest w obecnie obowiązującej ustawie o samorządzie gminnym. Szczegółowo uregulowana jest sytuacja, w której dochodzi do połączenia gmin, tj. z dwóch jednostek samorządu terytorialnego tworzy się jedna. Wówczas zastosowanie mają przepisy art. 4ea. Kwestii obowiązywania aktów prawa miejscowego w takiej sytuacji dotyczy ust. 5 tegoż artykułu. Zgodnie z tym przepisem „akty prawa miejscowego ustanowione przez organy gmin przed połączeniem gmin stają się aktami prawa miejscowego gminy powstałej w wyniku połączenia gmin”. One obowiązują do czasu uchwalenia nowych aktów prawa miejscowego, przy czym jest to ograniczone czasowo do 3 lat.

Konstrukcja do jakiegoś stopnia analogiczna jest przewidziana w projekcie, natomiast odnosi się do innej sytuacji, która nie jest w tej chwili uregulowana w art. 4ea. Mianowicie chodzi o wyłączenie części obszaru gminy i przyłączenie go do innej gminy. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję. Proszę bardzo, jeszcze raz pan poseł Lassota.

Poseł Józef Lassota (PO):

Zarówno pan przewodniczący, jak i pan mecenas mówią o przypadku połączenia dwóch gmin, natomiast wyraźnie pytałem, jak jest w przypadku podziału jednej gminy na dwie, bo takie sytuacje też miały i mogą mieć miejsce w przyszłości. Jeśli ta sprawa nie jest uregulowana w dotychczasowych przepisach, to zwracam się do pana przewodniczącego, żeby rozważył, czy nie należy uzupełnić projektu również o taki przypadek. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję. Pan Czartoryski.

Poseł Arkadiusz Czartoryski (PiS):

Czy jeszcze tutaj jest odpowiedź ze strony biura?

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Proszę bardzo, biuro.

Legislator Wojciech Miller:

Taka sytuacja, o której mówi pan poseł, to jest opisanie sytuacji, w której gmina zostaje podzielona na dwie jednostki lub więcej. Nie jest ona w przepisach szczegółowo opisana. Do takiej sytuacji nie odnosi się też regulacja zawarta w projekcie, gdyż ona – tak jak powiedziałem – odnosi się do sytuacji, w której część obszaru gminy jest przyłączona do innej, istniejącej już gminy. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Proszę bardzo, pan Czartoryski.

Poseł Arkadiusz Czartoryski (PiS):

Gdyby pan poseł się zgodził, to bym po prostu przed drugim czytaniem… Rozumiem, że pan poseł w tej chwili nie ma gotowej poprawki, ale przed drugim czytaniem przeanalizowalibyśmy jeszcze od strony prawnej taką sytuację z Biurem Legislacyjnym, jak również z MSWiA. Szczerze powiedziawszy, nie przypominam sobie takiego konkretnego przypadku, natomiast ciekawe, jak rozstrzygałaby to teoretycznie ta ustawa. To wymaga

chwili refleksji. Gdyby pan poseł pozwolił, do drugiego czytania przeanalizowalibyśmy również tę sytuację.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję. Proszę państwa, nie słyszę więcej pytań, zatem stwierdzam zakończenie pierwszego czytania projektu ustawy z druku nr 1886.

Informuję, że nie zgłoszono wniosku o przeprowadzenie wysłuchania publicznego. Proponuję przystąpić do szczegółowego rozpatrzenia projektu ustawy.

Pytanie: Czy są uwagi do tytułu? Nie słyszę. Stwierdzam przyjęcie tytułu.

Przechodzimy do art. 1. Czy są uwagi do art. 1? Czy jest sprzeciw? Nie słyszę sprzeciwu. Stwierdzam jego przyjęcie.

Artykuł 2. Czy są uwagi do art. 2? Czy jest sprzeciw co do przyjęcia art. 2? Nie słyszę. Stwierdzam jego przyjęcie.

Artykuł 3. Nie słyszę żadnych uwag. Stwierdzam przyjęcie art. 3.

Proszę państwa, przechodzimy do głosowania nad wszystkimi artykułami.

Poddaję pod głosowanie wniosek o uchwalenie przez Sejm projektu ustawy z druku nr 1886. Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, stwierdzę, że Komisje przyjęły wniosek. Nie ma sprzeciwu, zatem stwierdzam, że Komisje go przyjęły.

Wybór posła sprawozdawcy. Proponuję, aby przewodniczący Czartoryski był posłem sprawozdawcą. Jest zgoda pana przewodniczącego? Jest zgoda. Czy jest sprzeciw? Nie słyszę. Stwierdzam przyjęcie kandydatury. Dziękuję za jej przyjęcie.

Zamykam posiedzenie Komisji.